

Une intégration paneuropéenne?

Olga Garanina

Doctorante,

Université Pierre Mendès France de Grenoble, EPIID (LEPII-CNRS)

janvier 2005

Au printemps 2004, la Russie et l'Union Européenne (UE) ont signé le protocole d'extension aux 10 nouveaux États membres de l'Accord de Partenariat et de Coopération et l'accord sur l'accession de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les négociations russo-européennes se présentent ainsi comme un équilibrage des positions concernant l'élargissement de l'UE, les conditions d'accession à l'OMC et aussi la ratification du protocole de Kyoto par la Russie (octobre 2004). Leur issue modifie non seulement les barrières au commerce entre la Russie et l'UE, mais aussi les composantes internes de la compétitivité de l'industrie russe, notamment par le biais de la réforme du secteur énergétique et des ajustements institutionnels imposés par l'accession de la Russie à l'OMC. (*Voir «Environnement contre commerce: les tractations russo-européennes », Points de mire, vol. 5, no 10, 10 novembre 2004*).

Malgré sa faiblesse économique, la Russie reste un poids lourd politique sur la scène internationale (association au G7 par exemple). L'importance de la Russie dans le système international est basée sur son rôle géopolitique. Inversement, l'UE est un géant économique et un nain politique. L'enjeu des relations russo-européennes pour l'avenir consiste à équilibrer l'intégration économique et l'indépendance politique de ces deux partenaires.

Les relations russo-européennes: asymétrie économique et politique

Les relations russo-européennes se caractérisent par un fort degré d'asymétrie économique. En 2002, le PIB de la Russie constituait environ 4 % du PIB de l'UE-15 calculé selon le taux de change de marché en prix courants et 11 % selon la parité de pouvoir d'achat. Le PIB russe par habitant selon la parité du pouvoir d'achat constitue environ un tiers de celui de l'UE. L'inégalité des économies se traduit par l'asymétrie des relations économiques et des incohérences du cadre juridique des relations russo-européennes. L'UE est le premier partenaire économique de la Russie. En 2002, l'UE assurait plus de 35 % du commerce extérieur de la Russie. La Russie à son tour compte pour moins de 5 % de ses exportations et importations, mais assure 41 % des importations européennes en gaz naturel et 16 % du pétrole. Suite à l'élargissement de l'UE, la dépendance énergétique va augmenter. En effet, la Russie assure de 70 à 100 % des importations du pétrole et du gaz de la plupart des nouveaux pays membres. L'épuisement des réserves mondiales des hydrocarbures et l'instabilité au Moyen Orient expliquent l'influence croissante de la Russie sur la scène internationale, en Europe en particulier.

Les relations de l'UE avec la Russie se fondent sur l'Accord de partenariat et de coopération (APC, entré en vigueur au 1 décembre 1997 pour 10 ans et reconductible). Dans le cadre de l'APC, le statut de la nation la plus favorisée est accordé réciproquement par les

deux partenaires. En plus, la Russie et l'UE élaborent, respectivement, la Stratégie commune pour la Russie (1999) et la Stratégie à moyen terme pour le développement des relations entre la Fédération de Russie et l'UE (2000-2010). La stratégie de l'UE cherche à implanter en Russie des normes européennes, une attention particulière étant portée au soutien de la démocratie et des transformations de marché, alors que la préoccupation des dirigeants russes est en premier lieu de protéger la souveraineté et les intérêts nationaux de la Russie. Les exigences fortes de l'UE ne semblent pas justifiées, car la Russie ne prétend pas adhérer à l'UE. En effet, les ajustements institutionnels exigés par l'UE ne sont pas une condition nécessaire pour être un exportateur efficace vers l'UE.

Même si l'année 1999 a vu la proclamation d'un partenariat stratégique entre la Russie et l'UE, ce fait dissimule le manque de substance des relations russo-européennes. En effet, les liens institutionnels bureaucratisés et la fréquence des sommets (liée notamment à la rotation de la présidence dans l'UE) conduisent à des initiatives virtuelles, les progrès réels étant moins spectaculaires.

La définition du nouveau cadre des relations européennes est à l'ordre du jour. Il s'agit à la fois du renouvellement de l'APC, de l'élaboration de nouvelles stratégies et de la création d'un nouveau cadre de coopération: projet de la création de l'Espace Économique Européen Commun (EEEC).

La participation de la Russie dans le projet stratégique de l'Europe

L'élargissement de l'UE se présente comme l'achèvement du projet politique de l'Europe occidentale, visant entre autres à atteindre l'irréversibilité des réformes dans les pays de l'ancien bloc socialiste. Certes, l'élargissement de l'UE assure la stabilisation politique et économique des nouveaux pays membres, en créant une base solide pour le développement de la coopération russo-européenne. Mais l'élargissement laisse également émerger nombre de problèmes stratégiques. Il s'agit notamment de l'élargissement de l'OTAN et de la participation de la Russie dans le système de sécurité en Europe ainsi que de la gestion concertée des zones d'intérêt commun en Europe; cela concerne en premier chef les nouveaux voisins orientaux de l'UE: la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie et la région de Kaliningrad. (Voir « Kaliningrad ou la Russie au coeur de l'Europe », *Points de mire*, vol. 5, no 9, 26 octobre 2004). Quelle stratégie la Russie doit-elle adopter à l'égard de ce processus? Les tentatives de re-consolider l'ancien espace soviétique n'ont pas permis jusqu'à présent de créer un bloc régional unifié et fonctionnel. Les perspectives de construction d'un pôle d'influence indépendant se heurtent à l'incertitude quant au rôle de la Russie dans ce bloc et aux attitudes des grandes puissances. La poursuite de l'intégration européenne constitue donc la base de l'intégration internationale de la Russie.

L'intégration russo-européenne se manifeste à travers la volonté de créer quatre espaces de coopération: (i) Espace Économique Européen Commun, (ii) Espace commun de liberté, de sécurité et de justice, (iii) Espace commun de la sécurité extérieure et (iv) Espace commun de la recherche, de l'éducation et de la culture. La création de l'EEEC est appelée à devenir la nouvelle étape d'intégration économique russo-européenne. L'EEEC a pour objectif d'assurer quatre libertés fondamentales (libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux) et le bon fonctionnement du système concurrentiel ainsi que de contribuer à la coopération dans de nombreux domaines, tels que la recherche et développement, la protection de l'environnement, l'éducation et la politique sociale.

La réalisation de ce projet exige la résolution de nombreux problèmes. Par exemple, le dernier sommet Russie – UE à la Haye en novembre 2004 n'a pas abouti à la signature d'accords de coopération et révélé les tensions entre l'UE et la Russie notamment en ce qui concerne la coopération russo-européenne dans le domaine de la sécurité en Ukraine, Moldavie, Biélorussie et dans les États caucasiens, ainsi que le déroulement de la présidentielle en Ukraine.

Vers quel modèle d'intégration russo-européenne?

La création de l'EEEC doit contribuer à la coordination du développement des économies complémentaires. Cette association permettrait aux deux puissances de retrouver le sentier du développement commun. L'UE pourrait bénéficier d'échanges plus intenses, de compositions de facteurs productifs plus complexes et d'économies d'échelle. De plus, la création de l'EEEC contribuerait à la stabilité et à la sécurité en Europe. Quant à la Russie, la réalisation de ce projet permettrait de diversifier son économie et d'enclencher le cycle vertueux de la croissance. L'utilisation de l'acquis communautaire (il s'agit en premier lieu de l'amélioration du climat d'investissement et de la protection des droits de propriété) et l'intégration à l'Europe assureraient l'ancrage extérieur permettant à la Russie d'accélérer ses transformations institutionnelles et de consolider son développement économique.

Mais la forme concrète que prendra ce bloc régional (zone de libre échange ou forme d'intégration plus profonde) n'est pas encore clairement définie. Bien que la Russie ne soit pas candidate à l'adhésion à l'UE, elle fait partie du cercle d'amis de l'UE, la stratégie communautaire envers ces pays étant définie comme "coopération sans participation aux institutions". L'incertitude quant aux objectifs et principes de fonctionnement de l'EEEC assure, certes, la flexibilité aux relations russo-européennes. L'absence d'ancrage extérieur ralentit néanmoins les réformes démocratiques en Russie.

L'intérêt particulier du concept de l'EEEC consiste en ce qu'il évoque les problèmes et les conditions pour un pays tiers liés à l'inclusion économique dans un pays étranger (UE), avec la préservation de la souveraineté politique. En effet, l'intégration économique profonde entraînera une plus grande interdépendance des partenaires et, par conséquent, une perte partielle de leur indépendance politique. Le problème qui se pose aux dirigeants russes et européens est de concilier la dépendance économique avec la préservation de la marge de manoeuvre politique. Ils doivent aussi assurer la compatibilité des objectifs et des formes de l'intégration européenne de la Russie avec le processus d'intégration sur l'espace post-soviétique. La volonté affichée du nouveau président ukrainien de faire adhérer l'Ukraine à l'UE modifie la distribution des rapports de force en Europe et met en cause le processus d'intégration sur l'espace post-soviétique.

D'autres questions se posent également. Premièrement, le secteur gazier russe, considéré aujourd'hui comme le moteur principal des relations russo-européennes, va-t-il infléchir la trajectoire institutionnelle russe selon les exigences européennes? Deuxièmement, les autorités publiques seront-elles capables de sortir du « mauvais équilibre » caractérisé par la capture de l'État par les intérêts privés et le blocage des réformes institutionnelles? Enfin, les producteurs russes seront-ils capables de faire face à la concurrence accrue avec les producteurs européens? Des études économiques montrent que la libéralisation aura des effets fort limités sur l'économie russe et européenne, les gains éventuels pour la Russie étant dus essentiellement aux effets des ajustements institutionnels ou à des gains de productivité. Il est crucial aujourd'hui de déterminer les objectifs et la forme de l'intégration russo-européenne.

Cela exige l'élaboration par la Russie de la stratégie économique extérieure, ainsi que le consensus entre la Russie et l'UE sur les questions stratégiques concernant l'avenir de l'Europe.

Pour aller plus loin: suggestions de liens Internet

www.delrus.cec.eu.int - Delegation of the European Commission to Russia

www.recep.ru - Russian - European Centre for Economic Policy

www.carnegie.ru/en/ - Carnegie Moscow Center